

(Seminario en conmemoración de los 20 años de Justicia Constitucional
en Costa Rica, septiembre/octubre 2009)

Conflictos entre los órganos constitucionales

Dr. Ugo De Siervo
(Vicepresidente de la Corte Constitucional de Italia)

Sumario: 1.- Una competencia de particular importancia. 2.- La configuración de sus líneas fundamentales. 3.- Su utilización diferenciada en las diversas fases institucionales. 4.- Los órganos legitimados para plantear el conflicto. 5.- El problema de la individuación de las atribuciones constitucionales tuteladas. 6.- Los actos y los comportamientos que pueden dar origen a los conflictos. 7.- Algunas particularidades procesales. 8.- Algunas dificultades al ejercer esta competencia.

1. Entre las competencias de la Corte Constitucional italiana la resolución de los “conflictos entre los poderes del Estado” ocupa un espacio del todo particular y su ejercicio ha suscitado múltiples e importantes problemas jurídicos.

Pese a tratarse de una competencia que se activa mucho más ocasionalmente que las concernientes al juicio de constitucionalidad sobre las leyes estatales y regionales¹, se trata de un tipo de juicio que antes que nada muestra la contraposición entre los órganos fundamentales del sistema constitucional italiano. Mas, sobre todo, en este tipo de juicio está en juego la delimitación sea de cuáles son los órganos supremos que se pueden definir “poderes del Estado”, que del exacto reparto entre los diversos órganos supremos del ordenamiento constitucional nacional de las funciones que les atribuye la Constitución.

Para que se pueda comprender de inmediato la notable importancia de esta competencia de la Corte Constitucional, recuerdo sólo alguno de los sectores en los que hasta ahora han surgido conflictos, resueltos por sentencias y autos de la Corte: la posibilidad de hacer caer un determinado Ministro a través de una moción de censura del Parlamento (la Constitución no prevé expresamente el caso); cómo se reparten exactamente los poderes en materia de concesión de la gracia a los presos entre Presidente de la República y Gobierno; los límites del conocimiento de la magistratura penal sobre

¹ En los más de 53 años de actividad de la Corte Constitucional hasta ahora sólo ha habido 338 juicios de admisibilidad de estos conflictos y 225 juicios que han entrado en el mérito de los conflictos admitidos. En la actividad global desarrollada por la Corte Constitucional los juicios de admisibilidad de estos conflictos apenas si han representado aproximadamente el 2% de las decisiones tomadas y los juicios sobre el fondo de los conflictos admitidos, aproximadamente el 1,3 % (para los datos cuantitativos relativos a la actividad de la Corte Constitucional, se vea la tabla 1 que se adjunta).

asuntos en que el Presidente del Consejo haya decretado el secreto de Estado; cómo se reparten los poderes Ministro de Justicia y Consejo Superior de la Magistratura en materia de nombramientos de los dirigentes de los departamentos jurídicos; cómo los promotores de un referéndum popular de tipo abrogativo pueden reaccionar frente a una modificación sólo formal de la ley objeto de controversia; o si es posible que el Parlamento impugne sentencias que considere que invaden el área reservada al legislador. Todo ello ha de añadirse al caso más común de los conflictos, es decir, al análisis de si se puede incardinar en el primer párrafo del art. 68 de la Constitución el procedimiento mediante el cual el órgano parlamentario declara que uno de sus miembros no puede ser perseguido por la magistratura porque ha expresado libremente las propias opiniones en el ámbito del inviolable ejercicio de la función parlamentaria.

Creo que incluso si tomáramos en consideración sólo estos pocos ejemplos de conflictos llevados al juicio de la Corte Constitucional, se podría comprender la importancia y la novedad de esta particular función de la Corte, llamada a interpretar y, al menos en alguna medida, a integrar el texto constitucional, además en referencia a conflictos entre supremos órganos del sistema constitucional.

2. El origen de esta particular competencia de la Corte Constitucional corresponde a una exigencia, claramente expresada durante la Asamblea Constituyente, que trabajó entre junio de 1946 y diciembre de 1947²: se tenía la firme voluntad de construir un moderno sistema plenamente democrático, poniendo incluso remedio a la constatada fragilidad de las democracias liberales, la permanencia de cuyas reglas constitucionales se había imprudentemente confiado sólo a la capacidad de reacción de los respectivos sistemas políticos. A partir de ahí se llega no sólo a una Constitución bastante más analítica que en el pasado y racionalizadora de los poderes que se iban configurando, sino también a una Constitución rígida y garantizada en el plano jurídico gracias a la labor de algunos órganos (el Presidente de la República y sobre todo la Corte Constitucional). Además, la primacía de la Constitución no se garantiza sólo con respecto a las leyes estatales y regionales, sino que se extiende también a los actos y comportamientos de los máximos órganos responsables del nuevo sistema democrático, eliminando así, o al menos reduciendo al mínimo, la posibilidad de forzar los confines establecidos por la Constitución al regular las competencias de los distintos órganos.

² La Asamblea Constituyente, elegida a partir del cuerpo electoral después de la derrota militar en la Segunda Guerra Mundial, debía proveer a establecer la Constitución de la República italiana, sustituyendo lo que quedaba del viejo Estatuto del Reino de Italia (1848) tras dos décadas de régimen fascista.

La voluntad en este sentido era clara, desde el momento en que los modelos extranjeros de democracias constitucionales a los que entonces se hacía referencia no contenían nada parecido con respecto a los órganos supremos del Estado, sino que se limitaban a prever la posibilidad de resolver los conflictos de atribuciones entre los órganos estatales y los que representaban a los poderes regionales (algo que en realidad también preveía la Constitución italiana, a través de los conflictos de atribuciones entre Estado y Regiones³).

Por tanto, con respecto a la tradición precedente, la innovación era realmente notable, porque no sólo pretendía resolver en términos jurídicos relaciones que precedentemente se dejaban a merced de convenciones o praxis, cuando no de meras relaciones de fuerza, sino porque este nuevo instituto se refería a una Constitución bastante innovadora, incluso en el plano de la evidente superación de la clásica tripartición de los poderes, desde el momento en que se preveía a nivel estatal un complejo modelo organizativo y el reparto de las funciones constitucionales entre un gran número de órganos y aparatos.

La novedad que entrañaba esta nueva previsión venía puesta en evidencia por el carácter sucinto de su regulación en el texto constitucional, cuyo art. 134 contiene sólo la sintética indicación de que “La Corte Constitucional juzga ... sobre los conflictos de atribuciones entre los poderes del Estado”, sin especificar nada más. Por lo demás, el uso de la terminología “conflictos de atribuciones” habría podido provocar alguna mala interpretación, desde el momento en que en el precedente ordenamiento procesal con este término nos referíamos (y hasta hoy día nos referimos) al posible conflicto entre órganos de la Administración pública y magistratura, a la que se niega la competencia para adoptar actos jurisdiccionales sobre determinadas materias, reservadas a la Administración.

El desvanecimiento de algunas dudas y la integración sustancial de la lacónica previsión constitucional se ha llevado a cabo a través de algunas disposiciones de la ley del 11 de marzo de 1953, n. 87 (la fundamental ley ordinaria de primera actuación de la Corte Constitucional), que en particular han aclarado cuatro puntos fundamentales: 1) estos conflictos, a diferencia de los preexistentes conflictos de atribución y de competencia (que siguen existiendo y son resueltos por el Tribunal de Casación), surgen sólo “para delimitar la esfera de atribuciones de los distintos poderes determinada por las normas constitucionales”; 2) los órganos que pueden plantear este tipo de conflictos no se contienen en un listado ni están predeterminados en abstracto, sino que son los “órganos competentes para declarar en último término la voluntad del poder a que pertenecen”; 3) justo porque se trata de un conflicto que puede darse sólo entre órganos supremos, titulares de

³ De estos conflictos, también llamados intersubjetivos, no nos ocuparemos en esta sede; nos ocuparemos solamente de los conflictos entre “los poderes del Estado”, llamados también conflictos interorgánicos.

funciones atribuidas por la Constitución y en defensa de éstas, se regula un juicio preliminar de admisibilidad por parte de la misma Corte Constitucional, en el que se pueda valorar la, al menos abstracta, posibilidad de un conflicto de atribuciones entre poderes del Estado (se trata del único caso en que el ejercicio de una competencia de la Corte Constitucional tiene que ser precedido por una fase de admisibilidad); 4) la resolución del conflicto por parte de la Corte Constitucional tiene lugar a través de una declaración de cuál es “el poder al que competen las atribuciones objeto de controversia” (se tiene en consecuencia un verdadero y propio poder de interpretación del ordenamiento constitucional y de los actos que lo desarrollan) y eventualmente a través de la anulación del acto que haya sido adoptado por el órgano incompetente.

3. La profunda novedad de esta competencia de la Corte Constitucional también es confirmada por el llamativo retraso con el que ésta se ha puesto concretamente en marcha: en los primeros veinte años de funcionamiento de la Corte Constitucional (1956/1975) apenas si ha habido ocho juicios de admisibilidad y sólo en 1975 dos juicios que han entrado en el fondo⁴; e incluso en los diecisiete años posteriores estos conflictos han sido realmente pocos (desde 1976 a 1992 ha habido 31 juicios de admisibilidad y apenas 12 juicios sobre el fondo), a pesar de que las sentencias de la Corte han empezado a poner en evidencia la vasta aplicabilidad del instituto⁵.

Sólo tras la plena toma de conciencia por parte de muchos órganos y sujetos de las relevantes innovaciones introducidas por la Constitución y en presencia de una creciente crisis de funcionalidad del sistema político, que anteriormente se caracterizaba por la existencia de partidos fuertes, a menudo capaces de resolver muchas situaciones conflictivas, los recursos ante la Corte han aumentado de modo significativo desde 1993 y sobre todo desde 1997 (fechas significativas para el sistema político italiano, porque corresponden a fases de su profunda mutación, con la rápida desaparición de los partidos preexistentes): en los últimos doce años (1997/2008), por tanto, ha habido en total doscientos sesenta y nueve juicios de admisibilidad y ciento ochenta y dos juicios que han entrado en el fondo de estos conflictos, que con frecuencia versaban sobre temas de gran importancia.

⁴ Se trataba de dos conflictos nacidos entre órganos de la magistratura y órganos parlamentarios con competencia en materia de investigaciones particulares, en las cuales pedían el acceso a las mismas documentaciones necesarias para los órganos jurisdiccionales.

⁵ En este período, por ejemplo, se ha reconocido la posibilidad de plantear cuestiones de este tipo no sólo a varios órganos jurisdiccionales, sino incluso al Tribunal de Cuentas en cuanto órgano de control contable, a algunos comités promotores de referéndums populares de tipo abrogativo, así como al Consejo Superior de la Magistratura en el ámbito de las competencias determinadas por la Constitución.

Es verdad que la mayor parte de estos conflictos⁶ tiene que ver con el persistente contraste entre órganos de la magistratura civil o penal y órganos parlamentarios en relación con la aplicación de la disposición constitucional según la cual “los miembros del Parlamento no podrán ser perseguidos por las opiniones que expresen ni por los votos que emitan durante el ejercicio de sus funciones (art. 68.1 Cost.): hay un contraste de opiniones sin resolver entre las Cámaras del Parlamento (Cámara de los Diputados, Senado de la República), que con cierta frecuencia determinan la improcedencia de actividades jurisdiccionales originadas por afirmaciones de los parlamentarios que se consideran lesivas del honor o de la reputación de particulares aún cuando es dudosa la incardinación de estas declaraciones en el ejercicio de la función parlamentaria. Por lo tanto los magistrados a los que las Cámaras impiden que prosigan con su actividad a menudo reaccionan planteando un conflicto de atribuciones.

La misma jurisprudencia de la Corte Constitucional en la materia, que en no pocas ocasiones ha quitado la razón a los órganos parlamentarios⁷, anulando consecuentemente en estos casos las decisiones de las Cámaras, y que se basa en la tutela de la libertad de expresión del parlamentario sólo en el ámbito del ejercicio de la función parlamentaria, no parece ser compartida por los órganos parlamentarios, que sustancialmente perseveran en su intento de tutelar casi cualquier forma de ejercicio de las actividades desarrolladas por el parlamentario.

Si ya de por sí estos conflictos son importantes desde varios perfiles y han llevado incluso a la anulación de no pocas decisiones parlamentarias, mediante muchos otros conflictos diferentes órganos han planteado a la Corte Constitucional con una gran carga política, cuya solución frecuentemente exige una profunda lectura del dictado constitucional y de las leyes y de los actos que desarrollan las prescripciones constitucionales.

4. Pasando a considerar de modo más analítico estos conflictos, el primer problema que hay que plantearse en el plano de su aplicación es evidentemente el relativo a la determinación de los órganos que están legitimados para plantear el conflicto. Hemos visto que la ley n. 87 del 1953 ha aclarado que “poderes del Estado” son los órganos titulares de funciones constitucionales que pueden declarar en vía definitiva la voluntad del poder al que pertenecen: con esta especificación ante todo se ha excluido que exista una serie delimitada de “poderes del Estado”, correspondiente a la clásica tripartición de las funciones estatales (legislativas, ejecutivas, jurisdiccionales), mas se ha

⁶ Los porcentajes oscilan entre el 75% y el 80% del número total de conflictos entre los poderes del Estado.

⁷ Por ejemplo, en el período 2000/2008 en los 137 juicios sobre el fondo que se referían a la aplicación del primer párrafo del art. 68 Const., ha habido 64 sentencias en las que la cuestión ha sido declarada fundada, 9 en las que se ha declarado infundada y 65 sentencias de inadmisibilidad, no procedencia o pérdida sobrevenida del objeto.

tomado en consideración que la Constitución, previendo un modelo organizativo de Estado constitucional bastante más complejo que el existente en el pasado, ha distribuido las fundamentales funciones estatales, según un específico diseño organizativo tendente a un cuidado equilibrio entre los diversos sujetos y órganos, que debe consecuentemente conocerse y analizarse puntualmente para reconocer (o negar) la cualidad de “poder del Estado” a los sujetos o a los órganos que reivindicquen tal calificación.

Parece inadecuado el intento de utilizar con tal fin la categoría doctrinal de los “órganos constitucionales”, desde el momento en que con esta expresión nos referimos a pocos, fundamentales aparatos organizativos que caracterizan el diseño constitucional global de una democracia moderna, sin una consideración analítica de todas las complejas articulaciones de los poderes fundamentales en el concreto diseño constitucional previsto.

Esto significa, por ejemplo, no sólo que el Presidente de la República es un poder autónomo del Estado en el ámbito de sus competencias constitucionalmente necesarias, pese a que su histórica pertenencia al Poder Ejecutivo en abstracto podría haberlo unificado al Gobierno⁸, sino además que el reconocimiento al Parlamento de la cualificación de poder del Estado para todas sus funciones de tipo bicameral, no excluye que, para las funciones que la Constitución reconoce a cada una de las dos Cámaras que lo componen, puede admitirse para ellas la misma cualificación; como también para los órganos parlamentarios dotados por la Constitución de específicos poderes con relevancia externa (piensese en las Comisiones de investigación o en las de vigilancia).

Incluso con respecto al Gobierno, órgano que normalmente viene definido como un típico poder del Estado de naturaleza colegiada y de ordenación jerárquica, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha reconocido la naturaleza de “poder del Estado” al Ministro de Justicia en referencia a algunas de sus específicas funciones determinadas por la Constitución, o al mismo Presidente del Consejo para sus específicas y delicadas funciones de calificación y tutela del “secreto de Estado”; e incluso esta misma naturaleza se ha reconocido a un determinado Ministro que no estaba ya en activo, al haber sido objeto de una moción de censura individual por parte del Parlamento.

Otro ejemplo de la extensión del número de sujetos titulares de este especial poder de tutela de las atribuciones constitucionalmente previstas lo ofrece el ya pacífico reconocimiento al Consejo

⁸ Análogamente es “poder del Estado” incluso la Corte Constitucional, órgano que es del todo heterogéneo con respecto a los órganos pertenecientes al ordinario poder judicial. La objeción lógica de que ningún órgano tendría que ser parte en un juicio en el que es juez parece superable si se considera la absoluta irracionalidad que se daría si el órgano de garantía constitucional se viera privado de instrumentos de defensa de sus propias atribuciones. Por otra parte, la Corte Constitucional ha presentado ante sí misma en varias ocasiones (aunque con gran prudencia) una cuestión de legitimidad constitucional de una ley.

Superior de la Magistratura de ser parte en estos conflictos en defensa de las propias y específicas funciones constitucionales, pese a que este órgano de garantía de la independencia de la magistratura ordinaria no pueda ser definido como órgano constitucional. Y también ha sido reconocido poder del Estado el Tribunal de Cuentas, en su cualidad de especial órgano de control administrativo de la gestión financiera del Estado.

Análogamente, sucede lo mismo con algunos sujetos sociales que temporalmente constituyen un órgano público representativo de las fracciones del cuerpo electoral a las que la Constitución reconoce el poder de pedir la celebración de un referéndum popular sobre una ley o la propuesta de agregación a una Región diferente de un ente local⁹.

En cambio, la Corte Constitucional ha negado la naturaleza de poderes del Estado a los partidos políticos, desde el momento en que éstos están previstos en la Constitución sólo como (aún importantísimas) “organizaciones propias de la sociedad civil”, privadas de por sí de específicas funciones públicas. Y con mayor motivo se excluye que los ciudadanos puedan pretender su reconocimiento como sujetos habilitados para plantear conflictos de este tipo.

Esta marcada articulación de los sujetos que pueden reivindicar la cualificación de poder del Estado es confirmada en modo particular por el otro principio contenido en la ley n. 87/1953, en la parte que se refiere al hecho de que el conflicto puede ser planteado por el órgano que declara en vía definitiva la voluntad del poder que está en discusión: ello significa que en los órganos complejos pero unitarios, es preciso que la decisión de recurrir la tome el órgano situado en el vértice del aparato (consecuentemente, por ejemplo, el Consejo de Ministros para las funciones administrativas estatales¹⁰), mientras que, en el caso de los órganos caracterizados por la difusión del poder que viene ejercitado, significa en cambio que es “poder del Estado” cada órgano que ejercita un poder que puede devenir definitivo.

Ello es relevante en particular en el ámbito de la función jurisdiccional, ya que la Corte Constitucional ha reconocido como expresión del poder judicial a todos los órganos judiciales, individuales o colectivos, que operen en cualquier grado del juicio, y además a los Procuradores de la República en ejercicio de sus funciones de promoción de la acción penal: se exige simplemente que el juez esté ejercitando las propias funciones de tipo jurisdiccional.

⁹ Ello, sin embargo, se limita a las fases de los procedimientos a las que se refieren las respectivas regulaciones.

¹⁰ Incluso de aquellas ejercidas en un régimen acentuadamente autónomo, como en el caso de las Autoridades administrativas independientes, mas cuya autonomía depende exclusivamente de la voluntad del legislador ordinario.

5. Como hemos visto, la misma individuación de los sujetos titulares del poder de activar este tipo de conflictos constitucionales depende a su vez de la individuación de su esfera de atribuciones determinada “por normas constitucionales”.

Por otra parte, aquí es necesario tener presente que las disposiciones constitucionales son –como es bien sabido- oportunamente bastante sintéticas, cuando no sumarias, y consecuentemente reenvían ampliamente, de modo expreso o a menudo sólo implícitamente, a ulteriores fuentes (leyes ordinarias, reglamentos de los órganos constitucionales, costumbres), cuando no lo hacen nada menos que a praxis, que especifican puntualmente cuanto se prevé a nivel constitucional sólo en modo general. Así con bastante frecuencia la valoración del carácter fundado o no del conflicto tiene lugar basándose en la consideración de cuanto prevén estas fuentes o incluso sólo en la praxis concreta. Y aunque se trata de fuentes o comportamientos que a su vez podrían ser objeto de un examen de su coherencia con el dictado constitucional¹¹, la ausencia de una contestación de este tipo lleva a presumir que son formas de correcta actuación constitucional y, en cuanto tales, reveladoras de una lectura aceptada del dictado constitucional.

Este fenómeno se manifiesta también con referencia a la distinción entre las “atribuciones constitucionales” del órgano que recurre ante la Corte que se entienden contradichas, y cuya determinación se requiere necesariamente (en el recurso se debe indicar, como en cualquier otro recurso ante la Corte, “las disposiciones de la Constitución o de las leyes constitucionales que se consideran violadas”), y las específicas competencias negadas u obstaculizadas, que representan el puntual contenido de la atribución y que en general se regulan precisamente en normas distintas de las constitucionales. En otras palabras, hay una distinción entre la titularidad, en base al dictado constitucional, de una función pública por parte de un órgano, caracterizado por tal motivo por un estatus del todo típico, y la concreta disciplina de su competencia y de las modalidades de su ejercicio.

Con respecto a esta toma en consideración de las concretas realidades normativas de ejecución del diseño constitucional, hay que aclarar que la jurisprudencia de la Corte Constitucional establece un límite, excluyendo las cuestiones que se consideran faltas de “tono constitucional”: en efecto, la Corte Constitucional no tiene que solucionar cualquier tipo de conflicto que surja entre “poderes del Estado”, cuando éste tenga una relación demasiado marginal o sobre todo demasiado indirecta con las atribuciones constitucionales que se entienden contradichas.

¹¹ En el curso de algunos juicios en materia de conflictos entre poderes del Estado la Corte Constitucional ha presentado ante sí misma la cuestión de legitimidad constitucional relativa a algunas leyes que habría tenido que aplicar.

6. Los conflictos pueden ser de diferente naturaleza: los más infrecuentes –y, sin duda alguna, particularmente graves- son aquellos originados por un verdadero intento de usurpación del poder, mientras son más comunes los que implican un menoscabo, caracterizados porque se impide el ejercicio, total o parcial, de una función ajena (puede que incluso sólo en forma de omisión), o los que conllevan una interferencia, caracterizados por la ausencia de colaboración leal entre varios poderes cuyas atribuciones están reguladas como interdependientes o que comparten algunos procedimientos para ejercer las propias atribuciones. En estos últimos casos la Corte ha tenido que especificar analíticamente los roles recíprocos, o incluso exhortar a los poderes implicados a emplear en sus relaciones adecuadas formas de colaboración leal.

Con respecto a la naturaleza de los actos que pueden originar los conflictos, puede tratarse de acciones u omisiones o incluso consistir en meros comportamientos. En el plano de la tipología de los actos, no hay dudas sobre el hecho de que –además de los actos políticos, normativos y administrativos- un acto de naturaleza jurisdiccional puede originar también un conflicto de este tipo¹²; en cambio, mucho se ha discutido sobre si ello se puede admitir en el caso de las leyes y los actos equiparados a ellas.

A propósito de esto último, durante un largo período la Corte Constitucional ha negado que una ley o un acto normativo a ella equiparable (sobre todo los decretos ley y la legislación delegada), pudieran constituir el objeto de un conflicto de atribuciones entre los poderes del Estado: el motivo sustancial de esta negativa derivaba de que en el conjunto de las funciones de la Corte Constitucional el control sobre la legitimidad constitucional de las leyes y de los actos normativos equiparados a ellas está ya ampliamente previsto, en vía general, mediante el recurso incidental por parte de los magistrados ordinarios que tendrían que aplicarlas, o en vía directa, a través del recurso directo del Estado y las Regiones, en lo que concierne a las respectivas competencias legislativas, y por lo tanto extender también a las leyes la posibilidad de ser el objeto de los conflictos entre poderes habría podido añadir ulteriores procedimientos y causas de contestación de la legitimidad constitucional de las leyes, con algún riesgo de descoordinación global. Por otra parte, la posterior toma de conciencia de que, al menos en algunos casos, la lesión de la esfera de las atribuciones de un poder del Estado puede derivar justo de una fuente de tipo legislativo, sin posibilidad de que la Corte Constitucional pueda ser interpelada de otro modo sobre el problema de su legitimidad constitucional ni de que pueda ocurrir en tiempo oportuno para evitar un daño irreparable al orden

¹² Allí donde se contesta el mismo ejercicio del poder jurisdiccional en determinados ámbitos: se piense en un procedimiento jurisdiccional que contradiga alguna especial garantía constitucional de un poder del Estado o que pretenda sustituir a un típico procedimiento administrativo. Es sin embargo completamente inadmisibles que se pretenda reexaminar el concreto ejercicio de la función jurisdiccional.

constitucional de las atribuciones de los poderes del Estado, ha empujado hacia una mutación sustancial de la jurisprudencia en la materia: así, en la actualidad, la Corte admite que un conflicto entre los poderes del Estado pueda tener por objeto un acto legislativo, a condición de que la norma contestada no pueda ser fácilmente impugnada en vía incidental (se sigue excluyendo, en cambio, que a través de estos recursos los “poderes del Estado” puedan disponer de un general recurso directo de legitimidad constitucional contra las leyes ordinarias que incidan en su esfera de atribuciones).

7. Es oportuno señalar, aunque sea en extrema síntesis, algunas peculiaridades procesales relativas a estos conflictos, que ilustran algunas características sustanciales particulares.

Ante todo la Corte Constitucional considera estos conflictos como conflictos entre partes, que han de tener un interés concreto y actual en la resolución del conflicto: no sólo se excluye la admisibilidad de un conflicto sólo virtual o futuro, sino que tal interés tiene que subsistir hasta el final del juicio, ya que de otro modo se declararía la pérdida sobrevenida del objeto. Se admite además que el conflicto se extinga por renuncia del recurrente, siempre que la renuncia sea aceptada por el demandado.

El perjuicio a su esfera de atribuciones que denuncia el poder recurrente puede estar también originado por actos o comportamientos lejanos en el tiempo, al no haberse establecido ningún plazo de caducidad de la acción, si bien debe subsistir necesariamente un interés aún actual en la decisión. El hecho de que no exista un plazo de caducidad para interponer el recurso permite que éste pueda ser incluso repropuesto, si continúa a existir la condición sustancial que lo ha originado: de todos modos, hay una reciente (y controvertida) jurisprudencia de la Corte que excluye la posibilidad de volver a proponer un conflicto que en precedencia haya sido declarado inadmisibile, puesto que de otro modo se lesionaría la certeza de la situación jurídica entre los órganos implicados.

En el preliminar juicio de admisibilidad del conflicto, la Corte decide en Cámara de consejo, sede en la que no se admite el contradictorio, basándose sólo en el recurso, mientras que el pleno contradictorio ha lugar sólo en el verdadero juicio sobre el fondo, que se desarrolla en Audiencia pública y en base a las alegaciones de las partes que se hayan constituido después de la admisión del conflicto.

El recurso tiene que ser notificado necesariamente al otro poder involucrado y eventualmente incluso a otros órganos indicados por la Corte Constitucional en la decisión de admisibilidad¹³.

¹³ Recuerdo, por ejemplo, el caso en el que, ante un conflicto planteado por un ex Presidente de la República por un hecho relativo a su *status* durante el período de ejercicio del mandato presidencial, la Corte decidió que el recurso también fuera notificado al Presidente de la República en activo; o bien, los casos en los que se extienden también a la

La naturaleza completamente preliminar del juicio de admisibilidad y la ausencia del contradictorio explican por qué generalmente la Corte Constitucional declara inadmisibles en esta sede sólo los conflictos que lo son de modo totalmente evidente, mientras que admite al juicio sobre el fondo varios conflictos que también suscitan muchas dudas al momento de la admisión (y que, en efecto, no es raro que sean declarados sucesivamente inadmisibles).

Al contrario, en alguno de estos casos de conflictos inadmisibles pero que conciernen a materias y órganos particularmente importantes, de modo que su simple admisión a la fase de mérito seguiría alimentando un impropio clima de radical contraposición entre importantes instituciones, la Corte opta por no admitir el paso a dicha fase: recientemente, por ejemplo, hemos tenido un caso importante en relación al grave conflicto presentado por las Cámaras contra dos órganos jurisdiccionales (entre ellos el Tribunal de Casación), a los que se imputaba haber invadido a través de dos procedimientos judiciales el área reservada al poder legislativo¹⁴.

Cuando la Corte decide sobre el fondo de estos conflictos, puede que incluso desestimando recurso, la sentencia determina a quién compete o no el poder controvertido, mientras que en los casos en que se estima el recurso es normal la decisión de anulación del acto que haya producido el conflicto. Dada la no infrecuente mezcla o confluencia entre las diversas competencias de los distintos poderes del Estado, no faltan sentencias que diseñan verdaderos procedimientos comunes dentro de los cuales los distintos poderes pueden desarrollar sus propios roles diferenciados, en un clima de necesaria y leal colaboración: puede pensarse, por ejemplo, en el complejo procedimiento de nombramiento de los dirigentes de los departamentos jurídicos de la magistratura ordinaria, en el que tienen cabida las competencias del Consejo Superior de la Magistratura y del Ministro de Justicia; o bien puede pensarse en el procedimiento de concesión de la gracia a los presos por parte del Presidente de la República, en el marco de una relación de colaboración con el Ministro de Justicia.

Las sentencias relativas a estos conflictos se refieren siempre a las específicas vicisitudes que han originado los conflictos y, por lo tanto, están naturalmente privadas de una real eficacia *erga omnes*¹⁵, como tampoco son inmodificables en el tiempo. Eso sin embargo no quita su extrema importancia práctica y su fuerte incidencia en la sucesiva interpretación del sistema constitucional e institucional.

otra Cámara del Parlamento algunos recursos que, aún habiendo sido planteados sólo respecto a una de ellas, implican en realidad a ambas Cámaras,.

¹⁴ El caso, resuelto en el auto n. 334/2008, concernía la materia, de indudable relevancia, del tratamiento sanitario a una paciente en coma desde hacía mucho tiempo.

¹⁵ Excepción hecha obviamente de los efectos de la eventual anulación del acto adoptado por un órgano incompetente.

8. El ejercicio de esta competencia por parte de la Corte Constitucional no es siempre fácil: sea por motivos técnicos que por motivos institucionales, cuando no políticos.

En primer lugar, por motivos técnicos: la solución de estos conflictos exige a menudo tomar en consideración visicitudes, hechos o documentos que son muy distintos de la ordinaria documentación de tipo legislativo que la Corte utiliza en el ejercicio del resto de sus competencias. Y luego las disposiciones normativas que están en juego en estos conflictos son a menudo, al menos en algunos perfiles, disposiciones bastante sumarias o integradas por otras fuentes menores o hasta por convenciones o reglas, por lo demás también cambiantes en el tiempo.

En cuanto a las dificultades institucionales o incluso políticas, es evidente que en estos conflictos no sólo las partes en causa son particularmente competentes, sino que están conscientemente comprometidas en una abierta, pública y polémica confrontación; por lo tanto, éstas no agradecen ningún juicio negativo sobre su actuación, aunque éste se contenga en una decisión de la Corte Constitucional. Por otra parte, la experiencia italiana demuestra que estos conflictos crecen en número y en importancia justo en los períodos de mayor tensión institucional y política.

Hay por lo tanto una particular necesidad de que en este sector la Corte, para no verse implicada involuntariamente en polémicas impropias y excesivas, en plena autonomía sustancial de cualquier otro poder, emplee gran prudencia y sabiduría en la búsqueda de soluciones equilibradas y fundadas en convincentes interpretaciones del texto constitucional y del sistema institucional global.

Por otra parte, incluso en el ejercicio de las otras competencias de la Corte los problemas no faltan, especialmente en fases de marcada mutación de los valores sociales y de las clases políticas: por lo tanto también al mismo “juez de las leyes” le cuesta hacer aceptar plenamente el propio papel de tutor permanente de las reglas y de los valores constitucionales. Pero quien conoce el origen histórico de las modernas democracias constitucionales, sabe bien que la necesidad de respetar las disposiciones constitucionales por parte de las clases políticas y de las distintas instituciones no representa una garantía menor o formal, sino que representa un instrumento fundamental e irrenunciable de garantía de la permanencia de un sistema democrático y de tutela de los valores esenciales de las personas y de las comunidades sociales.

DECISIONES POR TIPOS DE JUICIO

Año	Juicio en vía incidental	Juicio en vía principal	Conflicto entre entes	Conflicto entre poderes (admisibilidad)	Conflicto entre poderes (fondo)	Juicio sobre la admisibilidad del referéndum	Corrección de errores materiales	Juicio sobre las acusaciones penales	Total
1956	20	14							34
1957	96	19	14						129
1958	57	16	10						83
1959	49	12	8						69
1960	59	5	11						75
1961	55	16	8						79
1962	112	3	12						127
1963	162	8	4						174
1964	111	6	3						120
1965	87	7 ²	7 ³	1					101
1966	95	24	11						130
1967	119	22	14	1					156
1968	118	11	13	1					143
1969	148	4	14						166
1970	192	5	7	1					205
1971	191	6	11	2					210
1972	182	20 ⁴	21 ⁵			1	1		224
1973	175	3	10				1		189
1974	275	14	12						301
1975	218	15	13	2	2	1			251
1976	225	29	19				2		275
1977	139	10	14	1	1		3	9 ⁶	177 ⁷
1978	69	3	6	5	2	2		8 ⁸	95 ⁹
1979	137	4	10	4				1 ¹⁰	156 ¹¹
1980	176	10	4	1	2		5		198
1981	172	9	8	3	2	11			205
1982	252	9	3			2			266
1983	335	27	11	4		1			377
1984	295	9	5						309

Año	Juicio en vía incidental	Juicio en vía principal	Conflicto entre entes	Conflicto entre poderes (admisibilidad)	Conflicto entre poderes (fondo)	Juicio sobre la admisibilidad del referéndum	Corrección de errores materiales	Juicio sobre las acusaciones penales	Total
1985	325	29	27		1	1	3		386
1986	271	27	14	5	1		1		319
1987	580	37 ¹²	19 ¹³			5	2		641
1988	896	130 ¹⁴	129 ¹⁵	5 ¹⁶	1		10		1170 ¹⁷
1989	521	44 ¹⁸	27 ¹⁹	1 ²⁰	1		4		597 ²¹
1990	512	52 ²²	24 ²³			3	5		595
1991	451	30 ²⁴	32 ²⁵	1		1	7		521
1992	422	37	27	1	1		7	2	497
1993	401	43 ²⁶	33 ²⁷	8	9	14	6		513
1994	409	51	22	1	1	2	7		493
1995	434	47	32	8	6	13	1		541
1996	383	27	16	6	4			1	437
1997	380	27	15	12	6	29	2		471
1998	412	13	21	19	6				471
1999	384	27	23	22	10	1	4		471
2000	471	35 ²⁸	13 ²⁹	42	12	21			592
2001	350	35 ³⁰	25 ³¹	19	16		3		447
2002	451	30	12	16	24		3		536
2003	250	57	23	35	8	6	3		382
2004	286	97	19	30	11	1	2		446
2005	314	101	16	23	23	5			482
2006	276	113	22	25	26		1		463
2007	319	76	27	11	29		2		464
2008	333	64	13	22	13		1		449
2009 ³²	178	52	10	8	9		1		258 ⁽³³⁾

2 De las que una dictada tras su acumulación a un conflicto entre entes.

3 De las que una dictada tras su acumulación a un juicio en vía principal.

4 De las que una dictada tras su acumulación a un conflicto entre entes.

5 De las que una dictada tras su acumulación a un juicio en vía principal.

6 Se toman en consideración solamente los autos numerados (además siguiendo una numeración autónoma con respecto a las decisiones de los otros tipos de juicio).

7 De las que 168 numeradas según el orden progresivo general anual y 9 numeradas siguiendo el orden del juicio de acusación (autos número 1-9).

- 8 Se toman en consideración solamente los autos numerados (además siguiendo una numeración autónoma con respecto a las decisiones de los otros tipos de juicio).
- 9 De las que 87 numeradas según el orden progresivo general anual y 8 numeradas siguiendo el orden del juicio de acusación (autos número 10-17).
- 10 Se toma en consideración la sentencia – sin numerar – que ha definido el juicio penal constitucional.
- 11 De las que 155 numeradas.
- 12 De las que dos dictadas tras su acumulación a conflictos entre entes.
- 13 De las que dos dictadas tras su acumulación a juicios en vía principal.
- 14 De las que una dictada tras su acumulación a un conflicto entre entes.
- 15 De las que una dictada tras su acumulación a un juicio en vía principal.
- 16 Las decisiones no han sido numeradas.
- 17 De las que 1165 numeradas.
- 18 De las que una dictada tras su acumulación a un conflicto entre entes.
- 19 De las que una adoptada tras su acumulación a un juicio en vía principal.
- 20 La decisión no ha sido numerada.
- 21 De las que 596 numeradas.
- 22 De las que una dictada tras su acumulación a un conflicto entre entes.
- 23 De las que una dictada tras su acumulación a un juicio en vía principal.
- 24 De las que una dictada tras su acumulación a un conflicto entre entes.
- 25 De las que una dictada tras su acumulación a un juicio en vía principal.
- 26 De las que una dictada tras su acumulación a un conflicto entre entes.
- 27 De las que una dictada tras su acumulación a un juicio en vía principal.
- 28 De las que dos dictadas tras su acumulación a un conflicto entre entes.
- 29 De las que dos dictadas tras su acumulación a juicios en vía principal.
- 30 De las que una dictada tras su acumulación a un conflicto entre entes.
- 31 De las que una dictada tras su acumulación a un juicio en vía principal.
- 32 Situación al 21 de agosto de 2009.
- 33 Este dato también comprende una resolución (sent. n. 196/2009) concerniente a dos tipos de juicio (uno en vía principal y un conflicto entre entes – Reg. Ric. n. 59/2008 y Reg. confl. n. 15/2008).